

# Das Governance Cluster

RECHTSSTAAT

MENSCHENRECHTE

GOOD GOVERNANCE

GLEICHBERECHTIGUNG

ARMUTSBEKÄMPFUNG

## Accountability in der Entwicklungs- zusammenarbeit – (K)eine Frage des Ge- schlechts?

Arbeitspapier

November 2009

**Herausgeber**

Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
Postfach 5180  
65726 Eschborn  
T +49 6196 79 - 0  
F +49 6196 79 - 1115  
E [info@gtz.de](mailto:info@gtz.de)  
I [www.gtz.de](http://www.gtz.de)

Programm Gleichberechtigung und Frauenrechte fördern

**Ansprechpartnerin**

Christine Brendel  
T +49 6196 79 - 4121  
F +49 6196 79 - 804121  
E [christine.brendel@gtz.de](mailto:christine.brendel@gtz.de)  
I [www.gtz.de / gender](http://www.gtz.de/gender)

**Autorin**

Marie Reusch

**Redaktionsteam**

Dr. Albrecht Stockmayer, Christine Brendel, Mareike Zenker, Dr. Christine Müller

**Verantwortlich**

Dr. Albrecht Stockmayer

**Download**

<http://www.gtz.de/gender>

**Gestaltung**

Ira Olaleye, [ira@olaleye.de](mailto:ira@olaleye.de)

Eschborn, 2009

Dieser Issue Brief stellt die Zusammenhänge zwischen dem Prinzip der Rechenschaftspflicht und der Frage der Gleichberechtigung der Geschlechter dar.

Dazu werden die aktuellen Prozesse der Neu-Ausrichtung von Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und die in diesem Rahmen getroffenen internationalen Vereinbarungen analysiert. Die vermeintlich geschlechtsneutralen Instrumente und Prinzipien internationaler entwicklungspolitischer Zusammenarbeit beinhalten, wie im Folgenden aufgezeigt wird, einen erheblichen geschlechterpolitischen Impetus. Wenn Entwicklung geschlechtergerecht sein und demokratische Impulse setzen will, muss dieser unbedingt berücksichtigt werden.



## 1. Problemaufriss: Accountability im Kontext von Good Governance und Gender

Demokratiethoretisch definiert das Prinzip der Rechenschaftspflicht die Art der Beziehung zwischen der Regierung und den Bürgerinnen und Bürger einer Demokratie. Das Prinzip kann in vier Elemente gegliedert werden:

- **Transparency** – Die Bürgerinnen und Bürger eines Staates müssen die Möglichkeit haben, die Entscheidungen und Aktionen der Machthabenden nachzuvollziehen.
- **Answerability** – Die Machthabenden sind verpflichtet, ihre Entscheidungen und Aktionen zu begründen.
- **Responsiveness** – Die Machthabenden müssen entsprechend den Bedürfnissen und Interessen der Bürgerinnen und Bürger handeln – diese also „gut repräsentieren“. Voraussetzung dafür sind Kenntnisse über Interessen und Bedürfnisse des Volkes.
- **Enforceability** – Es müssen Mechanismen existieren, mit denen die Machthabenden im Falle von Machtmissbrauch bestraft werden können.

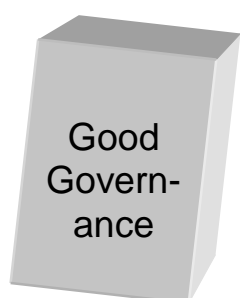
Die Qualität und Reichweite einer Demokratie hängt zu erheblichen Teilen davon ab, wie das Prinzip Rechenschaftspflicht in die Tat umgesetzt wird. Nur wenn die oben ausgeführten vier Elemente durch konkrete Instrumente und Maßnahmen operationalisiert werden, ist das Grundversprechen



einer Demokratie eingelöst: Das Volk als Souverän bestimmt oder bestätigt nicht nur seine Regierung, sondern beobachtet, kontrolliert und beeinflusst darüber hinaus die Handlungen der Machthabenden entsprechend seinen Interessen und Überzeugungen.

Rechenschaftspflicht ist ein Instrument, das Machtverhältnisse beeinflusst, aushandelt und kontrolliert. Dabei hängt es von zwei Seiten ab: Von Seiten der Bürgerinnen und Bürger erfordert es Beteiligung am politischen Prozess – das Recht, Rechenschaft abgelegt zu bekommen, muss „von unten“ definiert und *eingefordert* werden. Gleichzeitig müssen auf Seiten der Regierenden eine zumindest minimale Bereitschaft und das Vermögen vorhanden sein, auf solche Forderungen zu reagieren: „Von oben“ muss das Recht auf Rechenschaft *gewährt* werden.

Von zentraler Bedeutung in diesem Prozess „gelebter Demokratie“ sind u.a. die Massenmedien, zivilgesellschaftliche Organisationen und die Parteien. Die *Parteien* fungieren als Bindeglied zwischen Regierung, Opposition und dem Volk. Einerseits repräsentieren sie den „Wählerwillen“ gegenüber den Machthabenden, andererseits informieren sie das Volk über deren Entscheidungen und Aktionen. Als Korrektiv dieser vergleichsweise trägen, zumeist sehr großen Apparate wirken *zivilgesellschaftliche Organisationen*, die spezifische Interessengruppen vertreten und deren Anliegen und Bedürfnissen politisches Gehör verschaffen. Die *Massenmedien* dienen einerseits als Forum, auf dem unterschiedliche Akteure ihre Handlungen vor einem großen Publikum zu rechtfertigen suchen, aber auch als eigenständige Investigatoren, die kritisch und kontrollierend die Machthabenden „im Auge behalten“.



## 2. Accountability und Good Governance

Rechenschaftspflicht ist in der deutschen EZ im Konzept des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zur Förderung von Good Governance<sup>1</sup> verankert. Rechenschaftspflicht gilt hier – in Verbindung mit Empowerment, Partizipation, Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung und Transparenz – als ein sich aus den Menschenrechten ableitendes Kernelement guter Regierungsführung und als unmittelbarer Beitrag zur Armutsminderung.

<sup>1</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik (BMZ Konzepte 172). <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept172.pdf>

Dieser Auffassung liegt die Erkenntnis zugrunde, dass zwar über die Umsetzung der Pflichttrias des Staates – Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten – die Verankerung menschenrechtlicher Standards in nationalem Recht diese verbindlich gemacht werden, aber es noch lange keinen „Automatismus der Pflichterfüllung“ bedeutet. Insofern sind Menschen als Bürgerinnen und Bürger dazu ermächtigt und aufgefordert, ihre Souveränität immer wieder neu einzufordern und zur Artikulierung und Realisierung ihrer Rechte und Interessen beizutragen.

„Good Governance“ und „Rechenschaftspflicht“ bleiben somit jedoch leere Worthülsen, wenn nicht Bedingungen existieren oder geschaffen werden, unter denen alle Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, nicht nur formal (etwa durch entsprechende Zugeständnisse in Verfassungen), sondern auch faktisch an politischen und gesellschaftlichen Prozessen teilhaben zu können. In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gibt es eine starke Tradition, gerade arme Menschen als passive Empfänger bzw. Empfängerinnen von Entwicklungshilfe zu begreifen. Dadurch werden diese jedoch in (nicht nur materieller) Abhängigkeit gehalten. Sie werden mithin nicht angehalten, ihre Bedürfnisse selbst zu erforschen, zu formulieren und deren Befriedigung von denen, die sie vertreten, politisch einzufordern. Bedingung für Beteiligung – und diese ist die Grundlage aller demokratischen Prozesse – ist jedoch das Bewusstsein für die eigene Lage und die Überzeugung, etwas verändern zu können. Um das zu fördern, müssen die Bürgerinnen und Bürger als politische Subjekte, als Handelnde begriffen und angesprochen werden.



Die Stärkung von Rechenschaftsinstrumenten und die Förderung politischer Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen bedeuten aber nicht nur, die Demokratie eines Landes zu stärken, sondern sind auch ein mittelbarer Beitrag zur Minderung der Armut.

Wollen nämlich die armen Bevölkerungsgruppen, dass die Machthabenden ihre Interessen berücksichtigen, dann erfordert dies verstärkte Partizipation im politischen Prozess. Nun liegen aber diese Interessen häufig in der Gewährung sozialstaatlicher Grundleistungen, die im Kampf gegen Armut unabdingbar sind (etwa ein funktionierendes Gesundheits- und Bildungssystem oder wirksame Maßnahmen zur sozialen Absicherung). Sie können aber auch den Zugang zu wichtigen Ressourcen (z.B. Land) betreffen. Insofern tut sich hier ein Circulus vitiosus auf, ganz besonders



für Frauen: Sie sind in der Regel diejenigen, die für die sozialen Dienstleistungen im Nahbereich, also in der Familie, zuständig sind. Je weniger sich der Staat um Angelegenheiten wie Gesundheitsfürsorge, Kinderbetreuung, Wasserressourcen-Management etc. kümmert, desto mehr bleiben diese Aufgaben im Verantwortungsbereich von Frauen. Dadurch haben sie weniger Zeit und Energie für andere Aktivitäten – etwa eine Erwerbsarbeit aufzunehmen oder sich, im Sinne des Einsatzes für soziale Forderungen, politisch zu engagieren.

Letzteres ist jedoch für eine funktionierende Zivilgesellschaft unabdingbar. Diese wiederum ist Schlüsselakteur im Prozess der Ausweitung demokratischer Prinzipien.

### 3. Accountability, die Zivilgesellschaft und Gender

Was bedeuten aus einer Gender-Perspektive die oben formulierten Einsichten: 1. Rechenschaftspflicht ist ein zentrales Element im Kampf gegen die Armut und 2. Zentraler Akteur hierbei ist die Zivilgesellschaft?

Unter ‚Zivilgesellschaft‘ versteht man zumeist organisierte Interessensorganisationen, die fachlich hoch qualifiziert sind und als Advokatenorganisationen im Namen bestimmter Gruppen arbeiten. Diese haben eine regulierende Funktion zwischen den Menschen als Individuen und dem Staat und sind deswegen für Rechenschaftsstrukturen von enormer Bedeutung. Es sind jedoch nur vergleichsweise wenige Menschen, die sich in zivilgesellschaftlichen Organisationen engagieren und durch diese repräsentiert fühlen. Zudem sind zivilgesellschaftliche Organisationen häufig von ihrer Struktur her so angelegt, dass Frauenbelange nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt werden. Dies liegt an den Hindernissen, denen Frauen gegenüberstehen, wenn es um ihre politische Beteiligung geht:

- **Sozioökonomische Faktoren** wie die Positionierung auf dem Arbeitsmarkt, der ausgeübte Beruf, die erworbene Bildung und der Familienstand haben einen wesentlichen Einfluss auf politische Beteiligung. Finanzielle Ressourcen machen zeitlich unabhängiger und bezeichnen damit eine Vorbedingung zu Partizipation. Von der Art des ausgeübten Berufs ist u.a. die Möglichkeit zu Netzwerkbildung abhängig und somit der Zugang zu einflussreichen Personen. Der jeweilige Bildungsstand beschränkt oder ermöglicht die relativ ‚freie‘ Wahl auf

dem Arbeitsmarkt; zudem erhöht sich mit dem Grad der Bildung auch der subjektiven politischen Kompetenz. Ressourcen wie Zeit, Bildung, Kontakte und Geld sind also Voraussetzungen für politische Teilhabe – Frauen sind damit jedoch meistens schlechter ausgestattet als Männer.

- **Institutionelle Faktoren** beeinflussen durch ihre Struktur die Möglichkeit von Individuen oder Gruppen, sich politisch zu beteiligen. Indessen sind Karrieremuster, Nominierungspraktiken, Regierungs-, Partei- und Wahlsysteme und auch die verfassungsrechtlichen bzw. gesetzlichen Grundlagen eines Staates häufig auf männliche Lebensentwürfe und Interessen zugeschnitten. Weibliche Interessen, Bedürfnisse, Handlungsoptionen und Lebensentwürfe sind der Politik „fremd“, weswegen Frauen in der Politik „fremd“ sind.
- Der Einfluss der **politischen Kultur** eines Landes formt durch spezifische Zuschreibungen, Stereotype, Klischees und Traditionen den Handlungshorizont von Individuen und fördert oder hemmt damit deren politische Beteiligung. Rechenschaftsprozesse sind, wie viele hoch formalisierten Politikprozesse, oft strukturell androzentrisch – es werden also der Mann und das Männliche (etwa das Verhalten, Sprechweisen, Lebensläufe, Interessen betreffend) als Norm und Maßstab verstanden, wodurch Partizipation von Frauen erst recht erschwert, wenn nicht gar verhindert wird.

Diese Befunde zeigen deutlich: Es ist nicht ausreichend, darauf zu verweisen, dass Frauen formal die gleichen Rechte haben. Die subtilen Hindernisse, die diesen Rechten tatsächlich im Wege stehen, sind mannigfaltig – und Frauen müssen sich dessen bewusst sein. Es sind also verstärkte Anstrengungen vonnöten, wenn sich Frauen in den Prozess der politischen Willensbildung integrieren wollen. Das gilt umso mehr, wenn es darum geht, den „unkoordinierten“ Teil der Gesellschaft zu erreichen und ebenfalls zivilgesellschaftlich zu aktivieren. Durch Fokussierung auf die Bedürfnisse dieser Menschen werden aber gewissermaßen „drei Fliegen mit einer Klappe“ geschlagen: 1. Rechenschaftsmechanismen zu Gunsten des „einfachen Volkes“ werden realisiert, dadurch wird die Demokratie gestärkt. 2. Es wird ein Beitrag im Kampf gegen die Armut geleistet, da sich die Interessen der von ihr Betroffenen, so sollte man zumindest annehmen, meist auf armutsmindernde Maßnahmen richten. 3. Die Gleichberechtigung der Geschlechter schreitet voran, wenn die Ursachen für weibliche Partizipationsabstinenz angegangen werden.



#### 4. Accountability und neue EZ-Modalitäten

Im Rahmen der derzeitigen Umstrukturierung entwicklungspolitischer Hilfe- und Finanzierungsmodalitäten erfährt das Prinzip Rechenschaftspflicht erhöhte Aufmerksamkeit. Dabei sind zwei Formen zu unterscheiden:

1. Mutual Accountability und
2. Domestic Accountability

Zum einen die gegenseitige Rechenschaftspflicht (**mutual accountability**), die von Gebern und Partnerländern Transparenz und Nachvollziehbarkeit im Umgang mit Entwicklungsgeldern fordert und entsprechend besonders auf die zwischen diesen beiden Akteuren wirkmächtigen Rechenschaftsmechanismen abzielt. So sind nicht nur die Partnerländer Rechenschaft darüber schuldig, was sie mit den EZ-Geldern machen, sondern auch die Geber selbst sind Gegenstand von peer-review-Verfahren<sup>2</sup> und können somit in ihrer Leistung überprüft werden. Das Prinzip der gegenseitigen Rechenschaftspflicht ist eine der Partnerschaftsverpflichtungen, auf die sich die internationale Entwicklungsgemeinschaft in der Erklärung von Paris (2005) als zielführend geeinigt hat.

Eine andere Form von Rechenschaftspflicht wird in der Aktionsagenda von Accra (AAA) hervorgehoben, mit der die internationale Entwicklungsgemeinschaft im Jahr 2008 die Pariser Erklärung bestätigt und erweitert hat. In der AAA liegt der Schwerpunkt auf innerstaatlicher Rechenschaftspflicht (**domestic accountability**), die auf die Ebene der Rechenschaftspflicht zwischen den Institutionen des Nationalstaates und seinen Bürgerinnen und Bürgern abzielt. Konkret bedeutet dies, dass der nationale Dialog zu Entwicklungsthemen ausgeweitet wird und NRO verstärkt in Politikprozesse einbezogen werden. In der Erklärung von Paris wie auch in der Aktionsagenda von Accra ist das Prinzip Rechenschaftspflicht eng verknüpft mit der Forderung nach Eigenverantwortung der Partnerländer: Diese sollen entwicklungspolitische Maßnahmen stärker selbst bestimmen, und die vorhandenen Systeme und Strukturen ihrer Länder sollen effektiver zur Umsetzung von Entwicklungshilfe genutzt werden. Um die Wirkung von Entwicklungsmaßnahmen messen zu können, sind die Partnerländer angehalten, ihre Datenbasis u.a. geschlechterdifferenziert aufzuschlüsseln.

<sup>2</sup> Im Rahmen einer peer review bewerten andere Akteure die (in diesem Fall) entwicklungspolitischen Leistungen eines Landes oder einer Organisation. So prüft etwa das Development Assistance Committee (DAC) der OECD ca. alle vier Jahre die Entwicklungspolitik seiner Mitglieder.



Im Rahmen der Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit gemäß den Prinzipien der Erklärung von Paris und der Aktionsagenda von Accra werden auch die Finanzierungsmodalitäten neu reguliert. Budgethilfen<sup>3</sup> sind ein Grundstock dieser neuen Hilfsarchitektur. Mit Budgethilfe werden die national entwickelten und verantworteten sektoralen, sektorübergreifenden oder makroökonomischen Reformprozesse durch mehrere Geber finanziert. Budgethilfe stärkt somit die Eigenverantwortung (Ownership) des Partnerlandes, da sie Teil der nationalen Politik (z.B. der Armutsstrategien) und des nationalen Haushaltsprozesses ist. Da Budgethilfe von den Gebern in das nationale Gesamtbudget einbezahlt wird, ist sie auch – zumindest in der Theorie – der nationalen parlamentarischen Kontrolle unterworfen und für die Zivilgesellschaft und mediale Öffentlichkeit besser beobachtbar. Das eigentliche Kernelement von Budgethilfe ist die Entwicklung von innerstaatlichen Rechenschaftsmechanismen.


Gemäß dem BMZ-Konzept für Budgethilfe im Rahmen von programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) wird die Förderung und Umsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter im politischen Dialog zwischen Gebern und Partnerländern verfolgt (Governanceziel)<sup>4</sup>. Mit Budgethilfe soll zudem ein Beitrag zur Erreichung der MDGs und zur Armutsbekämpfung geleistet werden (Finanzierungsziel). Dies schließt MDG 3 „Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rechte und Rolle der Frau“ ein. Die konzeptionellen politischen Vorgaben sind eindeutig und konkret auf die Förderung der Gleichberechtigung im Rahmen der neuen Hilfsmodalitäten ausgerichtet.

Die Gleichberechtigungsförderung steht somit in einem neuen Kontext, der auf der einen Seite den Aufbau und die Weiterentwicklung von staatlichen genderorientierten Institutionen, Entscheidungsprozessen und Kontrollinstanzen im Sinne von Good Governance beinhaltet und auf der anderen Seite den Einbezug und die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger fordert. Die konkrete Ausgestaltung des Verhältnisses **zwischen** beiden Seiten – Staatsebene und zivilgesellschaftliche Ebene – über bestehende Rechenschaftsmechanismen soll am folgenden Beispiel der Budgethilfe in Ghana beleuchtet werden. An diesem Beispiel wird deutlich, welcher Handlungsbedarf für die Ausgestaltung von wirksamen Rechenschaftsmechanismen noch besteht.

---

<sup>3</sup> Budgethilfen werden selektiv vergeben. Die Länderzielgruppe der deutschen EZ sind vorrangig reformdynamische Niedrigeinkommensländer. Grundlegende Voraussetzung für Budgethilfe ist ein ausreichendes Niveau guter Regierungsführung und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Regierung des Partnerlandes (BMZ, Konzept zur Budgetfinanzierung im Rahmen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF), Seite 9-10).

<sup>4</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Konzept zur Budgetfinanzierung im Rahmen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (BMZ Konzept 146). <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/Konzepte146.pdf>



## Gender Responsive Budgeting

### Budgetfinanzierung, Gender und Accountability: Das Beispiel Ghana

#### Genderbezogene Politikansätze

In Ghana betrug die Budgethilfe der Geber im Zeitraum 2004-06 25,3% des gesamten Haushalts, mit einer Gesamtsumme von jährlich etwa 1 Milliarde US-Dollar. Budgethilfe für Ghana fließt direkt in den nationalen Haushalt des Finanz- und Planungsministeriums (Ministry of Finance and Economic Planning, MOFEP) ein und ist mit dem öffentlichen Haushalt des Landes eng verwoben. Unter Rechenschaftsgesichtspunkten relevant sind u.a. die Prozesse des Erstellens und Verabschiedens des Budgets. Auf verschiedenen Ebenen sind Instrumentarien vorhanden, um zivilgesellschaftliche Organisationen einzubeziehen und besonders Fraueninteressen zu berücksichtigen. So haben etwa die Öffentlichkeit („the public“) und Einzelpersonen die Möglichkeit, die Budgetentwürfe vor einem Ausschuss des Parlaments zu kommentieren. Diesen Partizipationsangeboten für die Öffentlichkeit wurde jedoch bisher nicht viel Raum geboten, wobei die Gründe dafür nicht klar sind. Auch auf parlamentarischer Ebene gestaltet sich effektives Lobbying zugunsten von Frauen schwierig: Der Sitzanteil von Frauen im Parlament liegt 2009 bei gerade 7,9% (2005-08: 10,9%)<sup>5</sup>; zudem gibt es keine Gewähr, dass sich die Parlamentarierinnen auch tatsächlich für Fraueninteressen einsetzen.

Seit 1999 existiert in Ghana ein Medium Term Expenditure Framework (MTEF), das jeweils auf drei Jahre angelegt ist und Aktivitäten, Effizienz und Effektivität der Ausgaben der unterschiedlichen Ministerien/Sektoren überwacht. Dies sollte Gender Responsive Budgeting<sup>6</sup> eigentlich erleichtern, bislang jedoch wurden eher bereits getätigte Ausgaben im Nachhinein analysiert, anstatt aktuelle Ausgaben auf ihre Bedeutung für Geschlechtergerechtigkeit zu hinterfragen. Dies bleibt damit eine große Herausforderung, auf die im nächsten Absatz eingegangen wird (s.u.).

Eine weitere Ebene, auf der Rechenschaftsmechanismen wirksam werden könnten, ist die der Ministerien. Problematisch ist hier die Mittelverteilung. So erhält das ghanaische Frauenministerium (Ministry of Woman and Children, MOWAC), das die Gleichberechtigung der Geschlechter und das Empowerment von Frauen vorantreiben soll, nur 0,4% der Gelder des Staatshaushaltes. Dadurch ist es in seinem Wirkungskreis sehr einge-

<sup>5</sup> United Nations Statistics Division: Millennium Development Goals Indicators.

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=557&crd=288>

<sup>6</sup> Gender Responsive Budgeting ist ein Verfahren, einen Haushalt aus einer Gender-Perspektive zu analysieren und geschlechtergerecht zu verteilen. Für mehr Informationen vgl. etwa Katrin Schneider/GTZ (2006): Manual for Training on Gender Responsive Budgeting. Eschborn. <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-manual-gender-budgeting-2006.pdf>

schränkt. Nichtsdestotrotz konnte eine Gender Budgeting-Initiative durchsetzen, in deren Rahmen seit 2008 in drei Pilotministerien<sup>7</sup> Capacity Development betrieben wird, dass Gender Budgeting Teil des nationalen Budgetprozesses werden kann. Erstmals fand ein Gender-Briefing des Vorsitzenden der Budgetanhörungskommission im Jahr 2009 statt.

In Vorhaben **ohne Budgethilfe** ist der Beitrag der Geber zur Förderung der Gleichberechtigung ebenfalls gering. Auch wenn es relativ schwierig ist, den genauen Finanzanteil für Gender-Vorhaben festzustellen, so schätzt der Ghana Partnership Resource Overview, dass 2007 ca. 390.000 US-Dollar für explizite Genderprojekte ausgegeben wurden. Da mindestens zehn Geber angaben, dass sie solche Projekte durchführen (darunter jedoch nicht die drei in Ghana finanziell am stärksten beteiligten Geber DFID, Weltbank und EU), wurden folglich von jedem Geber durchschnittlich ca. 39.000 US-Dollar für explizite Genderprojekte ausgegeben. Das ist jedoch nur ein verschwindend kleiner Bruchteil der Summe, die insgesamt zur Verfügung gestellt wird: Gerade 0,1% der gesamten finanziellen Geberunterstützung wird für den Sektor Soziale Sicherheit, Gender und Vulnerabilität ausgegeben. Ein wesentliches Kernproblem besteht in der Differenz zwischen der gemachten Zusage, Geschlechtergerechtigkeit umzusetzen, und der tatsächlichen Durchführung dieses Vorhabens (und den dafür zur Verfügung gestellten Ressourcen). Obwohl die meisten Geber Verpflichtungen zur Gleichberechtigungsförderung eingegangen sind und über entsprechende Strategien verfügen, reichen diese nicht aus, um Gleichberechtigung tatsächlich zu realisieren. Die eingegangenen Verpflichtungen spiegeln sich nicht auf finanzieller Ebene (teils fehlen sogar Offenlegungen von Gebern über ihre genderbezogenen Ausgaben) und folglich nicht auf der Umsetzungsebene wider. Evaluierungen zeigen, dass das Thema Gender unter Gebern – trotz anders lautender Beteuerungen – eher zum „Out-Streaming“ als zum Mainstreaming wird.

### **Einschätzung**

Im gesamten Budgetprozess sind einerseits schon einige Mechanismen vorhanden, wie in Bezug auf Gleichberechtigungsförderung Rechenschaft gefordert und abgelegt werden kann. Diese werden andererseits kaum genutzt. Folglich muss die Einflussnahme derjenigen Akteure, die Gleichberechtigungsaspekte einbringen oder einfordern, gestärkt werden. Generell müssen alle am Prozess Beteiligten für die Relevanz der Gleichberechtigungsförderung sensibilisiert werden. Zusätzlich müssen neue Rechenschaftsmechanismen eingebracht werden<sup>8</sup>: einerseits auf

---

<sup>7</sup> Diese sind das Landwirtschaftsministerium, das Gesundheitsministerium sowie das Ministerium für lokale Regierung und ländliche Entwicklung.

<sup>8</sup> Obgleich dieser Issue Brief auf die große Bedeutung der nicht-institutionellen Ebene für Rechenschaftsprozesse in einem Nationalstaat und in der Entwicklungszusammenarbeit fokus-



## Eigenverantwortung

institutioneller Ebene als horizontale Rechenschaftspflicht, andererseits auch im Verhältnis zwischen Institution und Bürgerinnen und Bürgern im Sinne der vertikalen Rechenschaftspflicht.

Erst dann sind die Grundlagen einer **inkludierten Eigenverantwortung** geschaffen, die nicht nur die Regierung mit einbezieht, sondern darüber hinausgehend auch Bürgerinnen und Bürger, zivilgesellschaftliche Organisationen, die Wissenschaft und die Medien.

### Handeln!

Am Thema Gender kann die Notwendigkeit zur Förderung von genderdifferenzierter oder –wirksamer Rechenschaftspflicht auf nationaler und internationaler Ebene verdeutlicht werden: Zwar sind zumeist nationale und internationale Rechtsrahmen zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter vorhanden – doch werden die dort eingegangenen Verpflichtungen oftmals nicht eingehalten.

Die Analyse des Beispiels Ghana hat gezeigt, dass Gleichberechtigungsvorstöße, die rein auf institutioneller Ebene ansetzen, häufig zum Scheitern verurteilt sind bzw. nur eingeschränkte Wirkung zeigen. Entsprechend haben auch genderbezogene Rechenschaftsmechanismen nur einen geringen Erfolgsgehalt, wenn sie nur innerinstitutionell verankert sind. Der Staat und seine Institutionen sind vergleichsweise träge Riesen. Versuche zur Veränderung, die an dieser Stelle ansetzen, tragen entsprechend langsam Früchte. Am erfolgversprechendsten und nachhaltigsten sind solche Veränderungsbestrebungen dann, wenn sie von reformwilligen gesellschaftlichen Gruppen getragen werden – wenn sie also „von unten“ angestoßen und eingefordert werden.

Im Folgenden werden die Erkenntnisse des bisher Diskutierten zusammengebracht: Es werden Thesen diskutiert, wie geschlechtssensible Rechenschaftspflicht Eingang in entwicklungspolitisches Handeln finden kann, und Handlungsräume aufgezeigt, wo konkret angesetzt werden kann. Dies erfolgt a) vor dem Hintergrund der theoretischen Einsichten in das Prinzip Rechenschaftspflicht, b) der praktischen Erfahrungen bzgl.

---

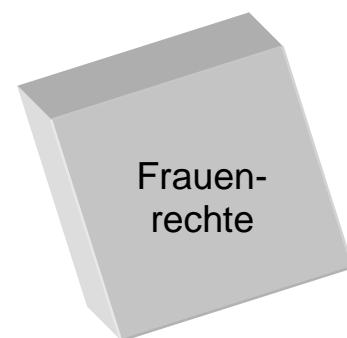
siert, soll damit nicht gesagt werden, dass die institutionelle Ebene nicht relevant sei. Ganz im Gegenteil sind Strukturen *innerhalb* der staatlichen Administration von erheblichem Gewicht und haben großen Einfluss darauf, ob das Prinzip der Rechenschaftspflicht auf anderen Ebenen wirkmächtig werden kann. Als positives Beispiel hierfür sind Haushaltsreferate in einzelnen Ministerien zu nennen, die mit Kompetenz und Fachexpertise ausgestattet sind und als Schnittstelle zwischen Fach- und Finanzministerium auf die Ausgestaltung des Haushaltsprozesses Einfluss nehmen können. Die Existenz eines solchen Referates etwa im Frauenministerium würde Gender Responsive Budgeting-Prozesse erheblich erleichtern und stärken. Vgl. das Factsheet der GTZ: Institutionelle Voraussetzungen einer geschlechtergerechten Haushaltsführung. Eschborn, 2009.

<http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz-de-institutionelle-voraussetzungen-einer-geschlechtergerechten-haushaltsfuehrung-2009.pdf>

Partizipation von Frauen und Wertewandel „von oben“, und c) der politischen Modalitäten der neuen Hilfs- und Finanzierungsstruktur von EZ.

**These 1: Die Einladungen und Aufforderungen, die die repräsentative Demokratie zur Beteiligung bietet, sind nicht ausreichend, um Frauen angemessen „an die Politik“ zu bringen.**


Repräsentativdemokratische Verfahren sind wenig aktivierend und tendieren dazu, Machtungleichheiten zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zu vernachlässigen. Lobby- und Interessensverbände haben zwar vergleichsweise starkes Gewicht, vertreten jedoch selten die spezifischen Belange von Frauen und/oder Armen. Frauen müssen also explizit und mit anderen als klassischen repräsentativdemokratischen Verfahren angesprochen werden, um ihr politisches Interesse und ihre politische Beteiligung zu erhöhen. Eine zentrale Voraussetzung hierfür ist, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip immer die niedrigstmögliche Ebene in die Verantwortung zu nehmen. Dies ist besonders wichtig vor dem Hintergrund, dass Frauen ihre Bedürfnisse eher auf lokaler Ebene äußern und sich für deren Befriedigung einsetzen können, als auf höheren politischen Ebenen, wo jedoch die relevanteren Entscheidungen getroffen werden.



→ Zentral für politische Beteiligung ist es, die eigenen Rechte zu kennen. Aufklärung sowohl über nationale Zusagen an Frauenrechten als auch über ratifizierte internationale Abkommen und ihre Bedeutung für Frauenrechte muss an Orten stattfinden, an denen Frauen zu finden sind; muss in einer Sprache geschehen, die Frauen unterschiedlicher Bildungsgrade verstehen; muss die Themen berühren, die Frauen in ihrem alltäglichen Leben tangieren. Zentrale Orte sind „alltägliche“ Orte wie Marktplätze, Schulen, Brunnen, Krankenhäuser, Bürgerhäuser oder andere öffentliche Versammlungsplätze.

→ Zugleich muss der schon „aktivierte“ Teil der Bevölkerung, namentlich zivilgesellschaftliche (Frauen-)Organisationen und Parlamentarierinnen, in seiner Arbeit unterstützt werden.

→ Es müssen Möglichkeiten geschaffen werden, Politik zu „üben“. Gerade Frauen sind häufig abgeschreckt durch das für die Politik nötige spezifische Verhalten, Vokabular etc. Wenn also auf möglichst niedriger Ebene und in vergleichsweise geschützten Räumen Politik und Beteiligung „geübt“ werden kann, werden Eintrittsmöglichkeiten in den formalen Politikbetrieb geschaffen. Langfristig werden so mehr Menschen (und vor allem mehr Frauen, wenn diese spezifisch gefördert werden) an konventionellen, formalen Politikformen teilhaben. Eine Möglichkeit ist es, politische Planspiele in Nachbarschaften, Stadtteilen, an Schulen oder Universitäten zu initiieren, etwa über die Verteilung des kommunalen Haushalts, über



## Haushaltsplanung „üben“

Stadtplanung o.ä. Dies dient dazu, dass die Bürgerinnen und Bürger sich ihrer Bedürfnisse und Interessen bewusst werden, diese an die Machthabenden kommunizieren und ihre Umsetzung einfordern. Im Bereich gender-sensitiver Entwicklungs- und Haushaltsplanung hat die GTZ diesbezüglich schon Erfahrungen in Banda Aceh (Indonesien) gesammelt. Die Initiierung des Planungsverfahrens MUSRENA<sup>9</sup> im Jahr 2007 diente dazu, der geringen Beteiligung von Frauen in partizipativ angelegten Planungsprozessen auf lokaler Ebene entgegenzuwirken. An der Durchführung der Planungsverfahren nahmen einzelne Frauen sowie Frauengruppen teil. Die Frauen konnten sich ungestört austauschen und gemeinsame Projektvorschläge erarbeiten. Mit Repräsentanten der Stadtteil- und Subdistriktverwaltung wurden die Vorschläge gemeinsam diskutiert. Diese gaben die Vorschläge an die übergeordnete kommunale Verwaltung weiter. Resultat dieser Form des „Women Action Planning“ war, dass 90 Projektvorschläge eingereicht wurden, davon wurden 80% von den Planungsbehörden als geeignet eingestuft. Damit konnten die Frauen ihre Interessen (z.B. Bau eines Kommunikationszentrums) einbringen, die Stadtregierung übernahm eine Führungsrolle bei der Finanzierung von Genderprojekten und gleichzeitig wurde die Stadtverwaltung für Frauenfragen sensibilisiert. Somit ist MUSRENA ein Instrument der gender-orientierten Kommunalpolitik, das auch auf andere Länder und Kontexte übertragen und angepasst werden kann.

→ Die lokale Ebene muss gestärkt werden – das ist auch und gerade für Länder mit Dezentralisierungsbestrebungen von Bedeutung. Frauen partizipieren eher auf lokaler (Nachbarschaften, Stadtteil, Dorf, Gemeinde) als auf nationaler Ebene. Hier gäbe es die Möglichkeit, Dialogforen zwischen den Regierenden und der Bevölkerung, wie vom BMZ vorgeschlagen, nicht nur auf nationaler Ebene zu unterstützen und zu fördern, sondern auch auf lokaler. Weiterhin können Bürgerhaushalte oder auch nur „fiktive“ Bürgerhaushalte einbezogen werden. Letztere werden als eine Art Planspiel im oben ausgeführten Sinn verstanden.

### **These 2: Budgethilfe beinhaltet gewisse Gefahren, negativ auf nationale Rechenschaftsprozesse zu wirken.**

Mit dem Stichwort Post-Konditionalität wird die Gefahr umrissen, dass sich die Regierung eines Partnerlandes stärker dem Geber/der Gebergemeinschaft rechenschaftspflichtig fühlt als gegenüber der eigenen Bevölkerung

<sup>9</sup> Die konventionelle Planung MUSREBANG war ein ausgesprochen männerdominiertes Instrument, das Frauen prinzipiell offen stand, diesen jedoch zu wenig attraktiv erschien, um die eigenen Interessen einzubringen. Grund dafür waren wahrscheinlich die unterschiedlichen Rollenzuweisungen für Männer und Frauen sowie die Tendenz einer Geschlechtertrennung im öffentlichen Bereich bestehen,

(vgl. etwa entsprechende Erfahrungen aus Mosambik<sup>10</sup>). Diese ungewollte Konstellation resultiert aus der Tatsache, dass die Bevölkerung – verglichen mit der finanzstarken Gebergemeinschaft – nur wenige bzw. schwache Druckmittel in der Hand hat, ihre Regierung zur Rechenschaft zu ziehen. Wenngleich man im besten Fall davon ausgehen kann, dass die Vorgaben der Geber der Bevölkerung zugutekommen, indem etwa demokratische Strukturen gefestigt werden, so ist dennoch eine zentrale Funktion der Demokratie – die nationale Rechenschaftspflicht (domestic accountability) – zumindest in Gefahr, untergraben zu werden. Wenn man den Blick in die Zukunft richtet, wird das Problem deutlich: Entwicklungszusammenarbeit dient nicht nur dazu, die Länder akut zu stärken und zu stabilisieren, sondern auch und in erster Linie dazu, sie langfristig unabhängig von ausländischer Hilfe zum Funktionieren zu bringen. Demokratie ist dafür grundlegend, jedoch ein Prozess, der gelernt werden muss und lange Zeit braucht, um sich zu entfalten (wie etwa die Geschichte Europas belegt...). Der oben für sehr wichtig befundene Prozess des „Demokratie Lernens“ kann von Budgethilfe konterkariert werden.

→ Das Thema Geschlechtergerechtigkeit darf nicht erst ins Blickfeld geraten, wenn der finanzielle Teil des Politikprozesses „erledigt“ ist und es an die inhaltliche Ausgestaltung geht, sondern muss frühzeitig in den Politikdialog eingebracht werden. Dies bedeutet, dass die Machthabenden wissen, dass sie für ihre Leistungen in Gender-Belangen zur Rechenschaft gezogen werden können, und entsprechend handeln. Hierfür ist es zentral, dass Parlament, Zivilgesellschaft, Vertreter von Privatwirtschaft etc. in den Prozess der Budgetverhandlungen zwischen Gebern und Partnerländern einbezogen werden und ihre Interessen formulieren können.

### **These 3: Budgethilfe birgt die Gefahr, dass die sog. Querschnittsthemen vernachlässigt werden.**

Im Zuge von Budgethilfeprozessen drohen die sog. Querschnittsthemen (Gender, Umwelt, Armut, Menschenrechte, Indigene etc.) vernachlässigt zu werden, weil Gelder nicht mehr für entsprechende Vorhaben zur Verfügung gestellt werden. Es müssen spezifische Rechenschaftsmechanismen geschaffen werden, durch die sichergestellt werden kann, dass diese Themen weiterhin politisch berücksichtigt und als Schlüsselthemen ins Zentrum der Prozesse gestellt werden.

<sup>10</sup> Golaszinski, Ulrich (2007): Interne Rechenschaftspflicht und Budgethilfe in Mosambik. Einige Gedanken zur Weiterentwicklung programmorientierter Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit. FES, Referat Afrika.  
[http://www.fes.de/in\\_afrika/documents/SB\\_Mosambik\\_Budget03.07.pdf](http://www.fes.de/in_afrika/documents/SB_Mosambik_Budget03.07.pdf)





→ Hierzu könnten Rechenschaftsinstrumente eingerichtet werden, die vergleichbar sind mit den Schattenberichten, die von NRO zusätzlich zu den offiziellen Staatenberichten erstellt werden und die jeweilige staatliche Leistung hinsichtlich CEDAW<sup>11</sup> bewerten. Die von den sog. Querschnittsthemen betroffenen bzw. als deren Interessenvertreter wirkenden (zivilgesellschaftlichen) Gruppen (Frauenbewegung, Minderheitengruppierungen, UmweltschützerInnen) verfassen Berichte unter der Fragestellung, ob in den Ausgaben, die mit ODA-Mitteln<sup>12</sup> finanziert werden, das jeweilige Querschnittsthema ausreichend berücksichtigt wird. Diese Berichte werden öffentlich gemacht und besonders natürlich den beteiligten Gebern unterbreitet (etwa online über IATI<sup>13</sup>). Dieser Rechenschaftsmodus hat zwar keinen Sanktionsmechanismus, fördert aber politische Beteiligung. Interessen können artikuliert und kommuniziert werden, und der Gebergemeinschaft wird Rückmeldung über die Verwendung ihrer Gelder aus unabhängiger Quelle gegeben.

## 5. Fazit

Die in diesem Issue Brief ausgeführten Überlegungen, die sich sowohl aus der theoretischen Analyse der aktuellen Politikkonzepte wie auch aus politisch-praktischen Erwägungen und Erfahrungen speisen, plädieren für eine Stärkung der politisch niedrigsten Ebene. Nur wenn demokratische Strukturen so weit ausgeprägt sind, dass Rechenschaftsmechanismen als Selbstverständlichkeit erachtet und eingefordert werden, kann von einer demokratischen Konsolidierung gesprochen werden. Und diese bezieht auf lange Sicht nicht nur Frauen, Minderheiten und andere marginalisierte Gruppen in politische Prozesse ein – sie wäre auch das Erfolgskriterium an dem sich Entwicklungszusammenarbeit messen muss.

---

<sup>11</sup> Die Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) ist die wichtigste internationale Frauenrechtskonvention. Die Regierungen der Vertragsstaaten verpflichten sich, dem CEDAW-Komitee, das die Fortschritte bei der Durchführung des Abkommens überprüft, alle vier Jahre einen Bericht über die jeweils verfolgte Gleichstellungspolitik vorzulegen. Parallel dazu haben NRO die Möglichkeit, in einem sog. Schattenbericht ihre Perspektive auf die gleichstellungspolitischen Maßnahmen der Regierung darzulegen und kritische Fragen an die Regierung anzuregen.

<sup>12</sup> Official Development Assistance (ODA) sind alle die finanziellen, technischen oder personalen Leistungen, die im Rahmen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit geleistet werden.

<sup>13</sup> Die International Aid Transparency Initiative (IATI) wurde 2008 in Accra, Ghana gegründet und hat sich zum Ziel gesetzt, Informationen über Entwicklungsfinanzierung zu demokratisieren, so dass sie leichter zugänglich, besser nutzbar und einfacher zu verstehen ist. Ihre Mitglieder sind Geberländer, Regierungen von Entwicklungsländern, Nichtregierungsorganisationen und Experten. Siehe auch die Homepage der Initiative: <http://aidtransparency.net/>



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn/Deutschland  
T +49 61 96 79-0  
F +49 61 96 79-11 15  
E [info@gtz.de](mailto:info@gtz.de)

